

Cliteur, Paul, "Het einde van de democratie?",
in: Marcel Barnard & Abe van der Werff, red.,
Onderbreking, Deel 2, Dit is het einde niet:
Profetie met het oog op het jaar 2000,
Uitgeverij Kok, Kampen 1998, pp. 23-41.

In 1989 viel de Berlijnse muur en even daarvoor schreef Francis Fukuyama zijn bekende essay over het einde van de geschiedenis.¹ Het was een optimistisch en tegelijk pessimistisch stuk. Enerzijds proclameerde Fukuyama dat de liberale idee had getriomfeerd en dat het een kwestie van tijd zou zijn of die idee zou zich overal over de wereld verbreiden. Anderzijds had zijn opstel – en nog nadrukkelijker zijn daarop volgende boek² – een pessimistische ondertoon. Zoals Schopenhauer³ leerde dat wanneer alle persoonlijke problemen voor de mens zouden zijn opgelost hij zou sterven van verveling, zo voorspelde Fukuyama de verveling in een tijdperk waarin de politiek-ideologische problemen zijn verdwenen.

Inmiddels is wel duidelijk geworden dat politieke conflicten hardnekkiger zijn dan Fukuyama taxeerde. Ze zijn zelfs aan de orde van de dag. We hebben een slepende oorlog in Europa meegemaakt. En waarschijnlijk geïnspireerd door de nieuwe etnische en culturele twisten die de wereld sinds het verdwijnen van de ideologieën te zien heeft gegeven, lanceerde Samuel Huntington een nieuwe these over de 'Clash of Civilizations'.⁴ De grote tegenstellingen zullen niet langer van ideologische aard zijn, maar cultureel, meent Huntington. De liberaal-democratische samenleving zou bedreigd worden door allerlei ondemocratische ideeën die worden gekoesterd in niet-westerse culturen.⁵

Ondanks de verschillen hebben Huntington en Fukuyama een aantal zaken gemeen. Beiden ontwikkelen zij grote cultuurfilosofische generalisaties die goed aansluiten bij het thema van dit boek: een reflectie op de culturele omwentelingen in het jaar 2000. Huntington en vooral Fukuyama presenteren zich als seculiere profeten in de grootse stijl van voorgangers als Spengler en Marx. Zij zetten die profetieën eerst uiteen in een artikel en werken het later uit tot een boek. Op die artikelen en boeken wordt door de intellectuele elite, de gedoodverfde specialisten op het terrein van de internationale betrekkingen, doorgaans wat ongemakkelijk en soms zelfs met openlijk *dé-dain* gereageerd. Liefst zouden zij er helemaal niet op reageren, maar dat is niet eenvoudig. De theses van Fukuyama en van Huntington krijgen namelijk veel aandacht. Zowel die aandacht als ook de kritiek vanuit vakkringen is

begrijpelijk. Het opvallende met de grootse generalisaties van Fukuyama en Huntington is dat men ook onmiddellijk ziet dat er wel iets tegenin te brengen valt, maar dat men zich toch moeilijk aan de suggestieve kracht van zo'n visie kan onttrekken. Je kunt er kanttekeningen bij plaatsen, kritische kanttekeningen zelfs, maar je vergeet niet snel wat door Fukuyama en Huntington gezegd wordt.

Tot zover zijn dit uiterlijkheden. Maar Fukuyama en Huntington hebben ook inhoudelijk iets gemeen: beiden zien zij de bedreiging voor westerse democratieën als iets dat *van buiten* komt. Intern is de westerse democratie wel op orde (vooral bij Fukuyama komt dat naar voren). Maar is dat juist? Zijn de moderne democratische samenlevingen inderdaad 'af' in de zin dat daarop niets meer te verbeteren valt?

In deze bijdrage voor de Van der Leeuw-stichting zou ik het 'einde-denken' iets nader willen analyseren. Daarbij zal ik mij wel enige beperkingen opleggen. Van het einde-denken zijn verschillende vormen gepresenteerd. Het einde van de kunst,⁶ het einde van de ideologie,⁷ het einde van de religie,⁸ het einde van de geschiedenis, enzovoorts. Het gaat mij hier om het 'einde-denken' in zijn politieke gedaante: het einde van de democratie. Maar ik zal mij nog een tweede beperking opleggen, namelijk een oriëntatie op het democratisch systeem dat mij het meest vertrouwd is: het Nederlandse. Met name de laatste jaren valt een grote tevredenheid te onderkennen over de Nederlandse democratie. Of het daarbij vooral gaat om een kloppende betalingsbalans dan wel dat het echt het constitutioneel besluitvormingsproces betreft, is overigens niet helemaal duidelijk. Hier zal ik proberen dat nauwkeurig uit elkaar te houden en de Nederlandse democratie becommentariëren tegen de achtergrond van het dominante idee (niet alleen dominant bij Fukuyama en Huntington overigens) dat de westerse democratieën alleen bedreigingen kennen van buiten. Naar mijn idee is dat optimisme ongefundeerd en kunnen binnen het Nederlandse openbaar bestuur verschillende tendensen worden gesignaleerd die te denken zouden moeten geven. Hoe democratisch is Nederland eigenlijk?

Wat is een democratie?

Alvorens die vraag te kunnen beantwoorden is het passend ons eerst te bezinnen op het begrip 'democratie'. Het is een zeer complex begrip, of liever: een 'hoera-woord'. Terwijl het in de vorige eeuw nog een problematische zaak was en men bepaald niet zeker kon zijn van bijval wanneer men zijn

aanhankelijkheid aan democratie betuigde,⁹ is dat in deze eeuw volledig vanzelfsprekend geworden. Men wil graag *Democraat-66* zijn, *democratisch*-christen of *democratisch*-liberaal. Drie grote Nederlandse politieke partijen voeren 'democratie' als epitheton ornans in de naam van hun partij en de vierde grote partij heeft 'democratie' dan weliswaar niet in de naam opgenomen, maar presenteert zich wel als sociaal-*democratisch*.

Geen mens kan zich kennelijk aan de lokroep van democratie onttrekken en dat is opmerkelijk wanneer men bedenkt dat het mannenkiesrecht van 1917, het vrouwenkiesrecht van 1919 en de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid van 1848 stamt. Daartegenover staan duizenden jaren waarin ondemocratisch gedachtegoed toch min of meer normaal was. 'Democratie' en in ieder geval de dominantie van democratie is een betrekkelijk recent verschijnsel. Maar vanaf het begin van deze eeuw won deze snel aan populariteit.¹⁰

Hoewel democratie pas kort onomstreden is, heeft het diepe wortels in de Europese geschiedenis. Men treft het al aan in het oude Griekenland, in het bijzonder in Athene. De essentie van die Atheense democratie wordt mooi verwoord door de Griekse staatsman Pericles. In 431 hield Pericles een rede. Het was het eerste jaar van de Peloponnesische Oorlog, de oorlog tussen Athene en Sparta die uiteindelijk zou leiden tot de ondergang van Athene en daarmee de ondergang van de democratie. In het eerste jaar van die oorlog waren reeds vele Atheners gesneuveld en in die rede geeft Pericles aan voor welke goede zaak zij waren gestorven, namelijk voor het behoud van hun stad, Athene. Athene is een bijzondere stad, zo houdt Pericles zijn gehoor voor, een stad die wordt geroemd om zijn democratisch systeem. Het specifieke daarvan verwoordt Pericles als volgt:

'Onze regering is geen kopie van de regeringen van andere staten; wij staan eerder model voor hen dan zij voor ons. Onze bestuursvorm wordt democratie genoemd, omdat de macht niet in handen is van weinigen, maar van velen. In persoonlijke geschillen geldt de wet voor allen gelijk. En wanneer openbare eerbewijzen of openbare ambten worden toegekend, gebeurt dit uitsluitend op grond van verdienste, en niet omdat iemand behoort tot een bepaalde klasse of partij. Heeft iemand de geschiktheid om de staat te dienen, dan blijft hij niet op de achtergrond omdat hij arm is.'¹¹

Het is een talloze malen geciteerde passage. Het is interessant iets langer stil te staan bij de vraag wat Pericles onder democratie verstaat. Hij lijkt daarvan een algemene omschrijving te geven met de woorden dat in een demo-

cratie de macht 'niet in handen is van weinigen, maar van velen'. Maar direct daarop vult hij dat verder in met zaken die wij ook nu geneigd zijn met democratie in verband te brengen, zij het dat niet altijd duidelijk is hoe deze samenhangen met het door hem geformuleerde algemene ideaal van een democratie. Is bijvoorbeeld voor een democratie tevens essentieel 'dat de wet voor allen geldt', zoals Pericles opmerkt dat het geval is in Athene?¹² Of is dat veeleer het ideaal van de rechtsstaat dat hij daarmee verwoordt? En wanneer in Athene openbare eerbewijzen of openbare ambten worden toegekend en dit uitsluitend gebeurt op grond van verdienste, dan mag dat allemaal heel mooi en nastrevenswaardig zijn, maar is het ook noodzakelijkerwijs 'democratisch'? En tenslotte, als men in het oude Athene, ook wanneer men arm is, geschikt wordt geacht om de staat de dienen, is dat dan ook iets dat kan worden afgeleid uit het democratisch ideaal?

Gulzige begrippen

Zoals met alle populaire zaken het geval is, kan men democratie rekenen tot wat ik zou willen noemen de 'gulzige begrippen'. Een 'gulzig begrip' is een begrip dat zó populair is, dat het andere concepten dreigt op te slokken. Dat is overigens niet zonder risico, want zo'n begrip en ook het idee of ideaal dat daarmee wordt uitgedrukt gaat dan aan zijn eigen populariteit ten onder. Het staat na verloop van tijd voor alles en dus voor niets. 'Democratie' is voor dit proces zeer kwetsbaar.¹³ De semantische erosie waaraan 'democratie' blootstaat heeft al aanzienlijke schade veroorzaakt. In een kritiek op wat men aanduidt als 'louter formele' concepties wordt het steeds verder ingekleurd met opvattingen over gelijkheid, sociale gerechtigheid, solidariteit, respect voor minderheden enzovoorts. 'Democratie' valt dan samen met 'the pursuit of happiness' of zelfs 'the attainment of happiness'.¹⁴

Daarmee is het begrip voor een meer nuchtere analyse onbereikbaar geworden, zo lijkt het. Hoe zou men zo'n proces kunnen keren? *Kan* men een dergelijk proces eigenlijk wel keren? Misschien is het een oplossing, althans een bijdrage aan een oplossing, om weer terug te keren naar de kern van het begrip, zoals het door Pericles werd gehanteerd: een regering waarin de macht niet in handen is van weinigen, maar van velen.¹⁵

Wat fascinerend is aan de manier waarop Pericles vijftienghonderd jaar geleden democratie omschreef, is dat hij niet zegt dat democratie betekent dat iedereen *evenveel* invloed heeft op het staatsbestuur. Dat zou ook onrealistisch zijn. Het getuigt van een nuchterheid waardoor zijn omschrijving beter de tand des tijds heeft doorstaan dan de bevlogen omschrijvingen die

enkele decennia geleden vigerend waren. Pericles realiseert zich dat er verschillen zijn en verschillen zullen blijven tussen de mate waarin burgers invloed hebben op het staatsbestuur en hij proclameert alleen dat kenmerkend is voor een democratie wat men zou kunnen noemen een 'niveau van aspiratie': velen moeten macht hebben.

Vertegenwoordigende democratie

Die macht wordt in de hedendaagse Nederlandse democratie natuurlijk geheel anders uitgeoefend dan in het oude Athene. Wij hebben een vertegenwoordigende democratie. Dat wil zeggen dat wij een speciale klasse van vertegenwoordigers kiezen om onze belangen te handhaven. Vanuit het Griekse, meer directe model zou dat ongetwijfeld een beperking vormen op ons 'democratisch gehalte',¹⁶ maar het lijkt mij dat dit niet noodzakelijk afbreuk behoeft te doen aan de regering van velen en niet van weinigen.¹⁷ Vereist is echter dat diegenen die ons, burgers, besturen voor ons te controleren zijn en eventueel bij te sturen. En dat nu, lijkt alleen mogelijk wanneer:

1. burgers veel invloed hebben op volksvertegenwoordigers en
2. volksvertegenwoordigers veel invloed hebben op ministers.

Een vertegenwoordigende democratie staat en valt (ook dat) bij het openhouden van de kanalen die burgers ten dienste staan om het overheidsbeleid te sturen en bij te sturen. Een democratie waarin dát het geval is, een democratie waarin burgers veel invloed hebben op het bestuur, zou men een 'sterke democratie' kunnen noemen.

Bij een 'sterke democratie' past dus dat die staatsorganen die voor burgers te beheersen zijn, 'sterk' komen te staan tegenover het overheidsapparaat dat onder controle gehouden moet worden. En is dat in Nederland het geval? Naar mijn idee doen zich hier grote problemen voor, omdat de organen die voor burgers beheersbaar zijn steeds minder invloed lijken te hebben op het overheidsapparaat. In die zin is sprake van een verlies van invloed van de burger en men zou zelfs kunnen spreken van eroderend burgerschap.

Laat ik met enkele voorbeelden verduidelijken wat ik bedoel. Ik begin met de Verenigde Staten, de eerste natie in de moderne tijd die volgens democratische grondbeginselen werd ingericht.

In de film *Nixon* komt een passage voor die een duidelijke illustratie vormt voor een veelgehoorde klacht over het Amerikaanse politieke systeem. In die film zien we op een bepaald moment de door betogers en andere critici zwaar geplaagde president bij een standbeeld van Lincoln staan. Hij gaat daar een gesprek aan met studenten. Waarom stopt hij de oorlog (in Vietnam) niet, willen de studenten weten? Waarom doet de president niets? Door de weifelende beantwoording van Nixon op die vragen begint er bij het meisje dat hem met vragen bestookt ineens iets te dagen. Zij zegt: 'Maar nu begrijp ik het, u *kunt* het niet.'

Het is een prachtig moment in de film, want terwijl dat meisje het inzicht formuleert dat Nixon geen beheersing heeft over de processen die zich onder zijn eindverantwoordelijkheid voltrekken, lijkt ook bij Nixon zelf dat inzicht te dagen. Nixon – gespeeld door Antony Hopkins – toont zich diep onder de indruk van die opmerking. Hij wordt door zijn medewerkers weggevoerd uit de menigte, maar hij blijft dubben over die opmerking van dat meisje. In de auto zegt hij tegen zijn medewerkers: 'Dat meisje, een meisje van nog geen achttien jaar oud, ja een kind eigenlijk, had goed door waar ik pas geleidelijk achter ben gekomen: wij besturen het land niet, maar we worden bestuurd.'

Dit punt is in de Amerikaanse politicologische literatuur, zoals men mag verwachten, uitvoerig belicht. In een rapport van *The President's Committee on Administrative Management* (1937) duikt het begrip 'vierde macht' op. Naast de klassieke machten van wetgeving, uitvoering en rechtspraak, zou men een vierde macht moeten onderscheiden. De voornoemde commissie had tot taak het federale bestuursbestel door te lichten en de president te adviseren over te nemen maatregelen ter verbetering van de situatie. De 'headless Fourth Branch of Government' werd al in de jaren dertig als een probleem ervaren. Door de commissie werd met de vierde macht gedoeld op de *Independent Regulatory Commissions* – commissies die waren uitgerust met legislatieve, bestuurlijke en zelfs rechterlijke bevoegdheden.¹⁸ Ook in Nederland heeft de term 'vierde macht' opgang gemaakt. Dat geschiedde naar aanleiding van een oratie van Crinice Le Roy uit 1969, twee jaar later uitgewerkt tot een boekje. 'In het constitutionele machtenpatroon van de Amerikaanse staat passen deze commissies in geen enkel opzicht', schrijft de Crinice Le Roy.¹⁹

Men is geneigd zich af te vragen: in het machtenpatroon van welke staat zij dan *wel* zouden passen? Crinice Le Roy constateert dat de regering-Roosevelt vergeefs heeft geprobeerd om in de jaren dertig greep te krijgen op het

ambtenarenapparaat. Ook president Kennedy heeft moeten ervaren dat hij als 'Chief Executive' geen volledige greep heeft kunnen krijgen op het ambtelijke apparaat.

De 'vierde macht' volgens Crinice Le Roy

Zoals gezegd, Crinice Le Roy introduceerde het begrip 'vierde macht' in 1969 in Nederland. Twee jaar later werden zijn ideeën nog iets verder uitgewerkt in een studiepocket. Het boek biedt ook voor de hedendaagse situatie nog relevant materiaal en bovendien is een aantal onderscheidingen die Crinice Le Roy maakte nog steeds waardevol.

Met 'de vierde macht' heeft hij op het oog de ambtelijke overheidsadministratie, die als gevolg van verschillende oorzaken in ons staatsbestel een steeds belangrijker plaats is gaan innemen. In het sociale krachtenspel, aldus Crinice Le Roy, neemt de ambtelijke overheidsadministratie een sleutelpositie in. Het leek hem 'om verschillende redenen nuttig dit duidelijk te stellen'.

Maar ondanks het feit dat Crinice Le Roy het onderwerp in Nederland geïntroduceerd heeft, is hij niet ver gekomen met het analyseren daarvan en al helemaal niet met het aandragen van een remedie tegen de kwaal. Sterker nog, hij onderkent het niet als een kwaal. Na een veelbelovende start lijkt Crinice Le Roy al snel de greep op zijn onderwerp te verliezen. Dat heeft verschillende oorzaken.

Allereerst maakt hij geen duidelijk onderscheid tussen het woord 'macht' in de zin van een politiek gegeven en 'macht' in de zin van een juridische bevoegdheid. Dat is zeer verwarrend. De reden dat hij spreekt van een 'vierde macht' is toch omdat Montesquieu een drietal machten heeft onderscheiden: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht.²⁰ 'En wanneer dan een in dit traditionele machtenpatroon onbekende macht ten tonele wordt gevoerd, ligt het min of meer voor de hand deze het predikaat 'vierde' te geven'.²¹ Dat is inderdaad juist. Maar men moet ook goed opletten hoe Montesquieu het semantisch veelduidige begrip 'macht' hanteert: het gaat om een drietal functies waarin de *staat* zich manifesteert. Men kan het ook als volgt stellen: het is een drietal *bevoegdheden* die de staat uitoefent. De staat is bevoegd tot het maken van wetten, tot het uitvoeren van wetten en tot het verrichten van rechtspraak. In het gebruik van het woord 'macht' in voornoemde zin ligt ten minste tweeërlei beperking besloten. Allereerst gaat het altijd om een bevoegdheid die *door de overheid* wordt uitgeoefend (private organisaties vormen dus geen 'machten'). Als tweede: het

gaat om *rechtens geregleerde machten*, om een behoren, niet om feitelijk functioneren.

Men kan natuurlijk ook een veel ruimer 'machtsbegrip' hanteren, namelijk 'macht' ter aanduiding van elke groepering, elk orgaan of elke persoon die de gedragsalternatieven van burgers kan beperken. Daarmee wordt echter de deur opengezet voor een grenzeloze proliferatie van machten in een staat. De pers, grote bedrijven, ja zelfs een misdaadorganisatie vormen dan een 'macht' binnen de staat. Aan de laatste consequentie was Crince Le Roy niet toegekomen, maar de eerste twee 'machten' noemt hij wel. Dit levert een verwarrend beeld op. Crince Le Roy heeft geen duidelijke omschrijving van het begrip 'macht' gegeven en vandaar dat een juridische beschouwingswijze vermengd wordt met een empirische.

Een tweede probleem met de behandeling van het onderwerp door Crince Le Roy is dat bij hem niet echt duidelijk is geworden of hij de concentratie van macht bij ambtenaren nu als een probleem zag of niet. Het leek erop dat hij dat inderdaad zo zag en vandaar dat zijn verhaal aanvankelijk ook grote indruk maakte. Maar al snel verduidelijkte hij dat hij met de term 'vierde macht' niet bedoeld had een tegenstelling te scheppen tussen minister en ambtenaar, een opvatting die de toenmalige bewindsman op binnenlandse zaken Geertsema bleek te huldigen. In een rede betoogde Geertsema bezorgd dat de ambtenaren een vierde macht aan het vormen waren.²² Maar daar distantieert Crince Le Roy zich van. Hij wil 'in geen enkel opzicht afbreuk doen aan de verhoudingen in ons staatsbestel, zoals deze in de loop der tijd zijn gegroeid'.²³ Waarom men zich niet zou distantiëren van zaken die de verkeerde kant zijn uitgroeid blijft een raadsel. Ook is raadselachtig waarom Crince Le Roy vergaande concessies wil doen aan het historisch gegroeide gegeven van die vierde 'macht'. Hij blijkt het zelfs niet uitgesloten te achten dat ambtenaren – en niet de minister – door het parlement worden gehoord.²⁴

Een derde en laatste probleem met de verhandeling van Crince Le Roy is dat hij zich ook niet zozeer zorgen maakt over het democratisch deficit dat ontstaat wanneer een minister zijn beleidsopties niet door de organisatie weet te krijgen, maar dat hij gepreoccupeerd blijkt met het veel vagere ideaal van 'checks and balances'. Hij blijkt zelfs het ideaal van 'democratie' met dat van 'checks en balances' te identificeren. 'Het is, lijkt mij, een eis van de democratie, dat geen macht 'overpowering' is, en dat geen orgaan in het staatsbestel een zodanige positie heeft of kan verkrijgen, dat alle feitelijke beslissingsmacht bij dit orgaan berust of komt te berusten'.²⁵ Maar kenmerkend voor een democratie is nu juist – in navolging van Pericles – een regering van velen en niet van weinigen. En 'velen' kunnen alleen maar regeren wanneer

de gekozen ambten maximale mogelijkheden hebben om – onder controle van de vertegenwoordigers van het volk – beleidsopties door de aangestelde ambten geaccepteerd te krijgen. Een systeem van ‘checks and balances’ positioneren tussen minister en ambtenaren is een groot gevaar voor elke politieke ordening die zich op het ideaal van democratie oriënteert. Men kan het – aansluitend bij het laatste citaat van Crinice Le Roy – ook als volgt uitdrukken. Kenmerkend voor een democratie is nu juist dat een bepaalde macht wel degelijk ‘overpowering’ is. Democratie betekent niet machteloosheid, maar macht in de handen van burgers zelf. Maar democratie in de zin van vertegenwoordigende democratie met een maximum aan mogelijkheden van burgers om door middel van representatieve organen het overheidsbeleid te sturen stond in de afgelopen decennia – alle retoriek over ‘democratie’ en ‘democratisering’ ten spijt – niet in hoog aanzien. Regelmatig kan men constateren dat hoewel lippendienst wordt bewezen aan het veelzinnig begrip ‘democratie’, men zich weinig bekreunt om de daadwerkelijke invloed die via de representatieve democratie kan worden uitgeoefend. Aanzienlijke hoeveelheden beslissingsmacht worden met groot gemak overgedragen aan niet-representatieve organen en organisaties.

Zelfstandige bestuursorganen

Typerend voor het gemak waarmee men met dit onderwerp om sprong, is een andere oratie uit het begin van de jaren zeventig: het verhaal over zelfstandige bestuursorganen van de Groningse staatsrechtgeleerde M. Scheltema.²⁶

Als gemeenschappelijk kenmerk van deze zelfstandige bestuursorganen voert Scheltema aan ‘dat zij een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat zij dit werk tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten’.²⁷ Hij voert ook aan dat anders dan bij de voor ons meer normale vorm van bestuur er geen politiek verantwoordelijk persoon is, geen minister, die bevoegd is precies te vertellen hoe het moet. Drie dingen vallen op in deze omschrijving.

Het *eerste* is dat Scheltema stelt dat die bestuursorganen bepaalde taken ‘verrichten’. Hij spreekt niet over ‘mogen verrichten’, want hij neemt kennelijk de feitelijke situatie als uitgangspunt. Dat die organen er zijn en dat zij grote invloed uitoefenen is voor hem kennelijk een *fait accompli*, precies zoals Crinice Le Roy zich zonder veel protest neerlegde bij de overheersende invloed van het ambtenarenapparaat op de politieke besluitvorming. Het ‘gegroeide’ vormt de norm. Wanneer dat ‘gegroeide’, de heersende praktijk,

zich heeft verwijderd van het 'klassieke staatsrecht' dan is dat niet een reden om de noodklok te luiden en de werkelijkheid weer in overeenstemming te brengen met de norm, maar om de normen aan te passen aan de werkelijkheid.

Een *tweede* punt dat opvalt in de omschrijving van zelfstandige bestuursorganen zoals gegeven door Scheltema, is dat hij stelt dat zij hun werk 'tot op bepaalde hoogte' naar eigen inzicht verrichten. Dat roept onmiddellijk de vraag op: tot op welke hoogte dan precies? Het is een vraag waarop het beoog van Scheltema geen antwoord geeft, evenmin als Crinice Le Roy ons aangeeft tot op welke hoogte hij de ambtenaren los van de minister wil laten functioneren.

Een *derde* punt is dat Scheltema stelt dat geen minister bevoegd is 'precies' te vertellen hoe het moet. Maar hoe 'precies' is 'precies'? Mag een minister dan wel aangeven hoe het 'ongeveer' moet en is degene tot wie de instructie gericht is dan vrij om al dan niet gevolg te geven aan die instructies?

Misschien lijkt dit een beetje vinnig of overmatig kritisch, maar wat ik probeer te typeren is een zekere sfeer, een manier van denken, die naar mijn idee in de jaren zeventig doorgeschoten is en die ertoe geleid heeft dat grote delen van het overheidsbeleid zijn afgestoten naar gremia die voor burgers onbeheersbaar zijn, omdat zij onbeheersbaar zijn voor de organen die onder controle van die burgers staan: politici. Als er al iets zou bestaan van een kloof tussen de burger en de politiek²⁸ dan zou deze terecht zijn voorzover burgers kennelijk aanvoelen dat hun vertegenwoordigers weinig greep hebben op de feitelijke gang van zaken. De voorbeelden van Scheltema en Crinice Le Roy zijn wat dat betreft illustratief voor een brede tendens in de Nederlandse samenleving. Over de klassieke regels van de ministeriële verantwoordelijkheid, de hiërarchische ondergeschiktheid van het overheidsapparaat aan de minister en de minister aan de burger wordt wat meewarig of relativerend gesproken.²⁹ Dat is het 'klassieke staatsrecht' dat toch niet meer echt van deze tijd is.

Dat 'van deze tijd zijn' vervult trouwens een belangrijke functie in dit soort beschouwingen. Het wordt allemaal heel rustig gezegd, zonder stemverheffing, als vanzelfsprekendheden die de schrijver articuleert, maar tussen de regels door wordt democratie in de zin zoals hiervoor omljnd, tussen haakjes geplaatst als een onwerkbaar notie binnen de moderne verhoudingen. De klassieke staatrechtgeleerden lopen met hun hoofd in de wolken en hebben geen 'feeling' voor de eisen van de moderne maatschappij, wordt ons in beleefde bewoordingen voorgehouden. Scheltema schrijft:

‘Ik heb de indruk dat dat in ieder geval gedeeltelijk het gevolg is van de rol die het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid speelt in het publiekrechtelijk denken. Die rol heeft zich te weinig aangepast bij de veranderende maatschappelijke omstandigheden.’³⁰

Kennelijk is dat iets dat naar het oordeel van Scheltema hoogst nodig moest gebeuren: aanpassing aan de vigerende omstandigheden. Niet weerstand bieden vanuit een ideaal, nee buigen en meegeven. Maar wanneer het een fnuikende ontwikkeling betreft, lijkt mij dat niet zo verstandig, temeer niet omdat noch Scheltema noch Crince Le Roy overtuigende remedies aandragen voor het democratisch deficit dat zij als voldongen feit accepteren. Het enige waar men in deze beschouwingen doorgaans mee aankomt, is met een ‘beroep op de rechter’. Maar dat *vergroot* eerder het democratisch gat dan dat het daarvoor een oplossing aandraagt. Ook Scheltema zoekt het weer in ‘checks and balances’. ‘Hoeveel machten, in de betekenis die ik daaraan hecht, bij het proces van ordening betrokken zijn, is op zich zelf beschouwd minder relevant’, schrijft hij, ‘als men zich maar bewust is van hun aanwezigheid, en als men deze machten maar onderbrengt in een effectief stelsel van “checks and balances”’.³¹

Ook bij Scheltema dus hetzelfde als bij Crince Le Roy. Men stelt niet dat in een democratie het electoraat over de belangrijkste beslissingen het laatste woord moet hebben, noch probeert men de staatsrechtelijke bevoegdheidsverhoudingen te bevestigen die aan dat ideaal dienstig zijn, maar men ziet de burger als één van de actoren die in een krachtenveld van organen, in een arena, moet proberen om zijn ideeën beleidsmatig vertaald te krijgen.³²

De teloorgang van het welgeordend staatsverband en de dominantie van het arena-denken

Het woord ‘arena’ is overigens geschikt om een overgang te maken naar een derde vertolker van dit ‘checks and balances’-denken, de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, Docters van Leeuwen. Docters van Leeuwen is de voorzitter van een belangrijk nieuw staatkundig college, het College van Procureurs-Generaal, de top van het Openbaar Ministerie. In zekere zin passen zijn opvattingen goed in de lijn van dit verhaal. Crince Le Roy maakt zich uiteindelijk geen zorgen over de vraag of de minister het ambtenarenapparaat kan beheersen. Scheltema maakt zich geen zorgen over de vraag of de minister zeggenschap heeft over delen van het overheidsapparaat die ‘zelfstandig’ bevoegdheden uitoefenen: de zelfstandige bestuursorganen. Docters van Leeuwen is een ambtenaar die als het ware deze inzichten

probeert te praktiseren door telkens te onderstrepen dat de zeggenschap van de minister over 'zijn' College beperkt zou moeten blijven. Een van de grootste schrikbeelden is dan ook het zo voorstellen dat het om een deel is van het departement, een 'buitendienst'.³³ En het mooiste zou het zijn het om te typen als een soort zelfstandig bestuursorgaan *avant la lettre*,³⁴ zij het dat die optie tegenwoordig niet helemaal meer haalbaar lijkt. Hij heeft daar ook een argumentatie voor die naadloos aansluit bij de hiervoor genoemde denkers. Zelfs het woord 'arena' – en in een *positieve* zin – verschijnt bij hem. Docters van Leeuwen schrijft: 'De tijd van het welgeordend staatsverband is voorbij, de publieke zaak is veel meer een arena geworden, die lang niet alleen door bestuurs- en staatsinstellingen beheerst wordt, maar waar zich ook personen en groepen duchtig laten gelden'.³⁵

Net als Crinice Le Roy en Scheltema neemt ook Docters van Leeuwen weer het feitelijke functioneren als uitgangspunt. Niet een reflectie op hoe de zaken formeel-staatsrechtelijk in elkaar zouden moeten zitten blijkt voor hem doorslaggevend (het 'welgeordend staatsverband'), maar hoe de dingen feitelijk functioneren. En dan blijkt het een arena te zijn. Zijn systeem van 'krachten' en 'tegenkrachten' lijkt een soort genaturaliseerde check-and-balances-filosofie die we eveneens bij Crinice Le Roy en Scheltema tegenkwamen. Docters van Leeuwen leidt die filosofie ook weer af uit de praktijk, uit het feitelijk verloop der dingen. Hij meent dat het uit de Nederlandse geschiedenis kan worden afgeleid. Wie de Nederlandse historie een beetje kent, zou weten, aldus Docters van Leeuwen, dat het maatschappij en burgerij goed gaat als het openbaar bestuur actief, dynamisch en ondernemend is en dat wij inzakken, ten nadele van de natie, als het openbaar bestuur meer van zelfgenoegzaamheid dan van dynamiek en initiatief blijk geeft. En dan komt hij op zijn eigenlijke thema, want dit gefilosofeer heeft een duidelijk doel. Docters van Leeuwen onderkent ook 'spanningen' tussen openbaar bestuur en Openbaar Ministerie. Maar Docters van Leeuwen is van mening dat deze spanningen gewild zijn door diegenen die deze instituties vormen en ondersteunen. De ontwikkeling van een krachtige staat, zo schrijft hij zich beroepend op Thorbecke, is gebaat bij evenwichtige machtsverhoudingen tussen wedijverende en elkaar wederzijds controlerende relatief zelfstandige eenheden. Het Nederlandse bestel zou worden gekenmerkt door 'florerende dualiteiten'. Kenmerkend voor zo'n dualiteit is 'dat zij die er in geplaatst zijn, maar één optie hebben, namelijk overleggen'. Ook in de relatie Openbaar Ministerie – openbaar bestuur zou 'spanning' moeten zitten. Docters van Leeuwen wijst ook op 's werelds eerste democratie', de vs. Daar vindt men 'deze voor en achter de schermen uitgevochten gestileerde strijd van allen tegen allen, het toppunt van democratie'.

We hebben hiervoor aan de hand van een reflectie over de film *Nixon* deze zaak van een andere kant belicht, maar ook als Docters van Leeuwen gelijk heeft dat men in de vs het arena-denken tot het toppunt van democratische mentaliteit heeft verheven, dan mag men hopen dat er in de vs (en in Nederland) weer voldoende auteurs komen die het arena-denken en de overlegcultuur zullen bekritisieren. De reden daarvan is dat vanuit het perspectief van de burger het niet bevorderlijk is voor het democratisch gehalte van het constitutioneel bestel. Het geeft geen pas om 'dualiteiten' en al helemaal geen 'florerende dualiteiten' binnen het bestel te laten woekeren. Wellicht zijn die dualiteiten op bepaalde plaatsen in het constitutioneel bestel gewenst, zoals tussen regering en parlement. Maar beslist *niet* tussen regering en ambtenarenapparaat. Met het oog op behoud van democratie dient daar de verhouding zo monistisch te zijn als maar mogelijk is. Dat heeft niet te maken met een grenzeloos vertrouwen in de regering, ook niet met een voorliefde voor hiërarchische verhoudingen, nog minder met de illusoire veronderstelling dat het mogelijk is dat ministers alle zaken die zich onder hun verantwoordelijkheid voltrekken feitelijk beheersen, maar met het gegeven dat de burgerlijke vrijheid staat en valt met zelfbestuur. En een burger heeft er geen belang bij dat de gekozen vertegenwoordigers en de colleges die worden samengesteld overeenkomstig het burgerlijk raadsbesluit, ná de politieke strijd in de daartoe gevormde gremia nóg eens een strijd hebben te voeren in de ambtelijke arena.

De verantwoordelijkheid van de burger

Gezien de ontwikkelingen van de laatste decennia en het feit dat de manier van denken die hiervoor is getypeerd een belangrijke plaats heeft veroverd in het openbaar bestuur, lijkt het niet overdreven theatraal dit punt enigszins aan te zetten. Nederland is nog geen honderd jaar een democratie. Maar het lijkt wel gewenst ervoor te zorgen dat het ook een democratie *blijft*. In 1917 vond een grondwetswijziging plaats waarbij de beperking van het kiesrecht voor hen, die 'door de Kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten' werd ingewisseld voor het algemeen kiesrecht. Maar dat was alleen nog een mannenkiesrecht, net als in het oude Athene trouwens.³⁶ Twee jaar later werd bij het initiatief-wet Marchant het algemeen vrouwenkiesrecht ingevoerd. Dat betekent dat sinds die datum, 1917 of 1919, ik als burger 'meedoe'. Maar, *noblesse oblige*, sinds die datum ben ik als burger ook verantwoordelijk. Ik draag als burger verantwoordelijkheid voor de publieke zaak. Wat voorheen een zaak was van koningen en re-

genten is nu *mijn* zaak geworden; dat is een zware verantwoordelijkheid.

Het is voor ons tegenwoordig nauwelijks meer mogelijk te bedenken hoe groot de verandering was met voorgaande tijden. Nog tot ver in de Victoriaanse tijd was democratie omstreden in het land waar de democratie werd geboren en waar zij haar grootste successen boekte. In de Nederlandse grondwetten van 1814 en 1815 was de hoofdgedachte de volgende. De koning stelt wetsontwerpen op. Deze worden aan de Staten-Generaal toegezonden. Deze keuren ze goed of af en in het eerste geval volgt afkondiging door de koning. Daarbij heeft de koning dus wel overleg met de Staten-Generaal, maar dat kan beperkt blijven. Het zwaartepunt ligt bij de koning.

De ministers vervullen in dit systeem slechts een beperkte rol. 'Zij zijn niets dan de *dienaren* des Konings, die, wanneer hij bij de uitoefening van zijn regeeringstaak hun dienst behoeft, departementen instelt, en de daarvoor noodige beamten, ook het hoofd der departementen, aanstelt en ontslaat "naar goedvinden"', zoals Kranenburg schrijft.³⁷ Tegen dat systeem is steeds meer verzet gerezen. 'Dit geschiedde in het steeds krachtiger stellen van den eisch der ministerieele verantwoordelijkheid en het correlaat daarvan, onschendbaarheid van den Koning'.³⁸

Men kan niet anders zeggen dan dat dit model een grote verdienste heeft gehad voor het bevorderen van de democratische gedachte. In 1840 werd de strafrechtelijke ministerieële verantwoordelijkheid in de Nederlandse grondwet geïntroduceerd. Dat wil zeggen dat sinds 1840 de ministers dus verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid van regeringsdaden. Voor koning Willem I was dit een moeilijk te accepteren gegeven. In 1840 deed Willem I afstand van de troon. Koning Willem II maakte een plotselinge bekering door van zeer conservatief tot zeer liberaal, leert ons de constitutionele geschiedenis en in 1848 werd de volledige ministerieële verantwoordelijkheid erkend met de woorden dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk.³⁹ De portee van dit principe formuleert Kranenburg als volgt. 'Geen staatkunde, geen uitoefening van regeerings-gezag voortaan, hoe belangrijk of gering ook, zonder dat in laatste instantie iemand voor die politiek, voor die gezags-uitoefening reëel verantwoordelijk kan worden gesteld'.⁴⁰

Waarom verantwoordelijkheid?

Maar iemand verantwoordelijk stellen is in het staatsrecht nooit een doel op zich. Het is niet gericht op het verleden ('verwijtbaarheid'), maar op de toekomst ('het sturen in de goede richting'). De politieke ministerieële verant-

woordelijkheid waarmee de strafrechtelijke in 1848 werd gecompleteerd, heeft niet alleen als functie de minister die heeft gefaald te kunnen heenzenden, maar ook het de minister mogelijk maken zijn invloed te doen gelden op nog te initiëren politieke processen. Anders gezegd; het dragen van verantwoordelijkheid is alleen maar zinvol en 'verantwoord', wanneer de drager de *bevoegdheid* heeft om processen te beïnvloeden.⁴¹ Dat laatste nu is de afgelopen decennia door de hiervoor getypeerde opvattingen – om het heel vriendelijk te zeggen – onderbelicht gebleven.

Ik kom tot een afsluiting. Ik ben deze verhandeling begonnen met Fukuyama en Huntington. Zij zien de democratie vooral als 'van buiten' bedreigd. Maar hier werd aangegeven dat ook 'van binnen' het democratiseringsproces nog allerm minst voltooid is en dat op verschillende punten verbetering nodig zou zijn. De titel van deze bijdrage, het 'einde van de democratie?', is in zekere zin ook dubbelzinnig. Wanneer de verambtelijking, het in toenemende mate overdragen van politieke beslissingen aan ambtelijke organen, zoals zelfstandige bestuursorganen en het Openbaar Ministerie, voortgaat is dat inderdaad een 'einde van de democratie'. Maar men mag hopen dat tegen deze processen ook verzet wordt aangetekend en dat een en ander in het werk wordt gesteld om de vertegenwoordigende democratie te versterken. Gelukkig zijn ook daarvan manifestaties te onderkennen.⁴² Versterking van de representatieve democratie zal echter tijd kosten. In de jaren zeventig hebben in de praktijk van het openbaar bestuur verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden van verambtelijking die gelegitimeerd werden door de hiervoor uiteengezette theorieën. Het zal nog jaren duren voordat op dit punt veranderingen te constateren zijn. Dat heeft niet te maken met het feit dat de theorieën die werden ontwikkeld in de jaren zestig zo sterk zijn, maar daarmee dat de mensen die in die tijd hun intellectuele vorming hebben ondergaan zich nu op de sleutelposities bevinden in het openbaar bestuur. Herstel en verdere ontwikkeling van de Nederlandse democratie is dus vooral een kwestie van geduld.

1. Fukuyama, Francis, 'The End of History?', in: *The National Interest*, Summer 1989.
2. Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.
3. Schopenhauer, Arthur, *Die Welt als Wille und Vorstellung*, 1, in: *Sämtliche Werke*, Band 1, Stuttgart/Frankfurt am Main 1976 (1818), 427-430.
4. Huntington, Samuel, 'The Clash of Civilizations?', in: *Foreign Affairs*, Summer 1993, 22-49.
5. Het artikel is uitgewerkt in: Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, New York 1996. Tevens is een Nederlandse vertaling verschenen. Vgl. Meeusen, André, 'De nieuwe grote drie volgens Huntington: het Westen, de islamitische wereld en China', in: *Trouw*, 3 oktober 1997.
6. Vgl. Danto, Arthur C., 'The artworld', in: *Journal of Philosophy*, 61 (1964), 580; Danto, Arthur C., *The Philosophical Disenfranchisement of Art*, New York 1986. Danto laat zich – net als Fukuyama – inspireren door Hegel. Hij gaat ervan uit dat de kunst, door een toenemend bewustwordingsproces van zijn eigen geaardheid, zich transformeert tot filosofie en daarmee ten einde komt.
7. Vgl. Bell, Daniel, *The End of Ideology*. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties, with a new Afterword, Cambridge (Mass.) en Londen 1988 (1960). In het Nederlands: Stokkom, B. van, (red.), *Voorbij de ideologie*, Vught 1991.
8. Met daarover een interessante gedachtenwisseling tussen G. van der Leeuw en Ter Braak. Vgl. Leeuw, G. van der, 'Van oude en nieuwe christenen', in: *Het Vaderland*, 18 september 1937, tevens opgenomen in: Braak, M. ter, *Verzameld Werk*, Deel IV, Amsterdam 1980 (1951), 897-901. Vgl. ook de reactie van Ter Braak, in: *vw*, IV, 386-391.
9. Vgl. Lippincott, Benjamin Evans, *Victorian Critics of Democracy*, Minneapolis 1938 en Hirschman, Albert O., *The Rhetoric of Reaction*. Perversity, Futility, Jeopardy, Cambridge etc. 1991. Een mooi voorbeeld van een modern anti-democraat is ook Nietzsche. Vgl. over hem: Cliteur, P.B., 'What is the Task of the State in Upholding Values in a Pluralistic Society?', in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Vol. 83, 1997, 327-337.
10. Bryce sprak in 1921 van een trend naar democratie 'now widely visible'. Het was naar zijn oordeel 'a natural trend, due to a general law of social progress'. Vgl. Bryce, James, *Modern Democracies*, in two volumes, deel 1, Londen 1921, 24.
11. Thucydides, *Geschiedenis van de Peloponnesische oorlog*, II, 37-44.
12. Vgl. ook de Staatsregeling voor het Bataafse Volk (1798): 'Alle Leden der Maatschappij hebben zonder onderscheiding van geboorte, bezitting, stand of rand, eene gelijke aanspraak op derzelver voordelen... De Wet is... hetzij beschermende, of straffende, *gelijk* voor allen'.
13. Net als 'rechtsstaat' trouwens. Vgl. voor een waarschuwing daarvoor: Raz, J., 'The Rule of Law and its Virtue', in: *The Authority of Law*. Essays on Law and Morality, Oxford 1986, 210-230. Voor een inhoudelijke invulling met allerlei mooie zaken lijkt Raz zelf overigens te bezwijken in: Raz, J., 'The Politics of the Rule of Law', in: *Ratio*

Juris, Vol. 3, 1990, 331-339. Vgl. voor een omlijning van het concept 'rechtsstaat' ook: Zoethout, C.M., *Constitutionalisme*. Een vergelijkend onderzoek naar het beperken van overheidsmacht door het recht, Arnhem 1995.

14. Er zijn legio definities van democratie in omloop, schrijft Samuel Huntington. Kenmerkend voor een democratisch regime is volgens Peter Bachrach 'maximization of self-development of every individual'. Huntington becommentarieert deze definitiepogingen met de stelling dat zij nuttig kunnen zijn voor de normatieve politieke theorie, maar niet voor een vergelijkende empirische analyse die hij zich ten doel heeft gesteld. Twee nadelen brengt hij in het bijzonder naar voren. Allereerst zijn deze omschrijvingen zo vaag en algemeen dat het bijna onmogelijk is daarmee te werken. Als tweede stelt hij dat wanneer democratie zo wordt gedefinieerd het samenvalt met bijna alle andere burgerlijke deugden (civic virtues), zoals sociale rechtvaardigheid, gelijkheid, vrijheid, zelfvervulling en voortuigang. 'Hence it becomes difficult if not impossible to analyse the relationship between democracy and other social goals'. Vgl. Huntington, Samuel P., 'Will More Countries Become Democratic?', in: *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer 1984, 193-218, 195.

15. Een omschrijving die we ook nog bij hedendaagse auteurs vinden. Vgl. de Italiaanse rechtsfilosoof Norberto Bobbio die schrijft dat het bij democratie gaat het om een regeringsvorm waarbij de macht niet in handen van één individu of een selecte groep, maar bij een meerderheid. (Bobbio, Norberto, *Liberalism & Democracy*, London / New York 1990, 1).

16. Vgl. Held, David, *Models of Democracy*, Oxford 1992 (1987), 13-34.

17. De Amerikaanse founding fathers meenden dat we een vertegenwoordigende democratie geen 'pure democracy' zouden kunnen noemen, maar dat zagen zij alleen maar als een aanbeveling, omdat 'pure democracy' vatbaar zou zijn voor allerlei ontsporingen. Vgl. *Federalist papers*, James Madison, Alexander Hamilton en John Jay, edited by Isaac Kramnick, Harmondsworth 1987, nr. 10.

18. Vgl. Patterson, Thomas E., *The American Democracy*, Second edition, New York etc. 1993 (1990), 566 e.v.

19. Crinice Le Roy, R., *De vierde macht*. Een hernieuwde kennismaking, derde, herziene druk, Den Haag 1976, 25.

20. Montesquieu, *Oeuvres complètes*, II, Texte présenté et annoté par Roger Caillois, Éditions Gallimard 1951, 396.

21. Crinice Le Roy, *De vierde macht*, II.

22. Gehouden op 27 mei 1972, gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant 1972, 103.

23. Crinice Le Roy, *De vierde macht*, 13.

24. In Nederland heeft zich al de merkwaardige figuur voorgedaan dat de vaste commissie voor justitie procureurs-generaal heeft uitgenodigd om hun visie te geven op een verschil van inzicht met de Minister van Justitie over de bevoegdheidsverhouding minister/om. Vgl. Jurgens, E., 'De Staten-Generaal en het om', in: Doelder, H. de, Foqué, R.M.G.E., Gerding, R.A.F., red., *Taak en functioneren van het om*, Arnhem 1994, 267-275. Elke vorm van gezag wordt de minister daarmee uit handen geslagen

en een 'gezagscrisis', zoals geconstateerd door de commissie Van Traa, is eigenlijk het logisch gevolg van dit soort – men moet vrezen – goedbedoelde acties van de volksvertegenwoordiging.

25. Crince Le Roy, *De vierde macht*, 59.
26. Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Groningen op 21 mei 1974, Groningen 1974.
27. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, 4.
28. Vgl. daarover Gunsteren, Herman van, & Andeweg, Rudy, *Het grote ongenoegen*. Over de kloof tussen burgers en politiek, Haarlem 1994, die de 'kloof' relativeren.
29. Men vindt dat ook bij: Maarseveen, H.Th.J.F. van, 'Openbaar Ministerie, parlement en departement; enkele politiekrechtelijke overdenkingen', in: H.G. van de Bunt, G. de Jonge, H.J. Koops, H.J. Michel, red., *De macht van het om*, Nijmegen 1983, 175-189, 176 die uiteenzet dat 'formeel staatsrechtelijk' het Openbaar Ministerie aan de minister ondergeschikt is, maar dat het feitelijk werkt als een 'an-archieke organisatie'. Ook hij maakt een onderscheid tussen het 'formeel staatsrechtplaatje' en het feitelijke functioneren.
30. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, 5.
31. Crince Le Roy, *De vierde macht*, 59.
32. Vgl. over het 'arena-denken': Vuijsje, Herman, *Correct*. Weldenkend Nederland sinds de jaren zestig, Amsterdam/Antwerpen 1997.
33. Dat gebeurde bij Lubberdink, H.G., *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Deventer 1982, 70: 'Op geen enkele wijze kan staande worden gehouden, dat het om juridisch gezien een zekere zelfstandigheid bezit ten opzichte van de minister van Justitie, althans een andere positie inneemt, dan welke hooggekwalificeerde departementsafdeling ook'.
34. Dat was de opvatting van: Enschedé, Ch.J., 'De constitutionele positie van de rechterlijke macht, in het bijzonder van het openbaar ministerie', in: *Trema*, 1980, 83-90, 89.
35. Docters van Leeuwen, A.W.H., 'Er is geen reden tot tevredenheid!', Burgemeesterslezing, Gehouden op 3 september 1997 in het Atrium, Stadhuis Den Haag.
36. Pericles stelt de zaken een beetje te mooi voor, heeft men vaak opgemerkt. Hij stelt dat velen kunnen deelnemen aan het openbare leven en de besluitvorming, maar we moeten ons wel realiseren dat de participatie van de burgers aan staatszaken beperkt was. Giebels spreekt van een 'democratie-minus', immers de meeste burgers stonden er buiten. Vgl. Giebels, L.J., *Ontwikkeling van het democratisch denken*, Amsterdam 1987, 32.
37. Kranenburg, R., *Het Nederlandsch staatsrecht*, zevende, herziene druk, Haarlem 1951, 145.
38. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, 146.
39. Vgl. Abeling, Joris, *Teloorgang en wederopstanding van de Nederlandse monarchie (1848-1898)*, Amsterdam 1996, 23-38.
40. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, 153.

41. Vgl. ook: Angeren, J.A.M. van, 'Mag de ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur worden beperkt?', in: *RM Themis*, 1996/10, 367-375.

42. Kritisch tegenover het inperken van democratie door rechterlijke beslissingen is bijvoorbeeld Jeremy Waldron. Vgl. Waldron, Jeremy, *Liberal Rights*, Collected Papers 1981-1991, Cambridge / New York 1993; Waldron, Jeremy, 'A Right-Based Critique of Constitutional Rights', in: *Oxford Journal of Legal Studies*, 13 (1993), 18-51. Een hoopvol teken ten aanzien van het onder democratische controle brengen van het om is: Sorgdrager, W., 'Voordracht van de minister van Justitie ter opening van het RAIO-congres De eerbied waardig? Een bezinning op de positie van de rechter en de officier van Justitie', Noordwijkerhout, 3 april 1996, ten dele afgedrukt in: *NJB*, 19 april 1996, 620-621. Ook de wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen staat aan toenemende kritiek bloot. Vgl. voor een overzicht: Tolsma, J.M.L., & Boekennoogen, M.S., & Kraan-Jetten, A.H.F.M., 'Zelfstandige bestuursorganen: eenheid in verscheidenheid', in: *Beleid & Maatschappij*, 1995/5, 286-295.